

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.391 van 27 december 2022
in de zaak A. 232.806/VII-41.017**

In zake : de VZW GREENPEACE BELGIUM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Johan Verstraeten
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Fonteinstraat 1A, bus 501
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Patrick Devers en John Devers
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kouter 71-72
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 februari 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie - afdeling openbaarheid van bestuur van 4 december 2020 dat het beroepschrift van de vzw Greenpeace Belgium van 5 november 2020 tegen de ontstentenis van beslissing vanwege het kabinet van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed ontvankelijk maar deels zonder voorwerp, deels ongegrond verklaart.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 17 maart 2022 een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 november 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sara Van Genechten, die *loco* advocaat Johan Verstraeten verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Met een e-mail van 9 oktober 2020 verzoekt Céline Préaux namens de verzoekende partij, het kabinet van de Vlaamse minister van Financiën, om een afschrift te verlenen van:

“alle documenten en correspondentie, in welke vorm ook (e-mails, brieven, notulen, beleidsdocumenten, geluids- en video-opnames, eventuele bijlagen, etc.) die kunnen beschouwd worden als milieu-informatie en/of energiebeleid en over de periode van 01/01/2013 tot en met 09/10/2020 en die werden uitgewisseld tussen het kabinet van de Vlaams Minister van Financiën (de huidige en zijn voorgangers) en:

- Ondernemingen waarvan duidelijk is of u bekend is dat zij deel uitmaken van Exxon Mobil Petroleum & Chemical en van Total Belgium;
 - Fédération Belge de l'Automobile & du Cycle (FEBIAC Asbl);
 - Belgische Federatie der Brandstoffenhandelaars (Brafco);
 - Fédération Pétrolière Belge (FPB);
 - Traxio;
 - De Minister-President van de Vlaamse regering en zijn kabinet;
 - De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme en zijn kabinet.
- [...].”

Zij licht toe “dat het doel van dit verzoek dient om een beeld te vormen over de linkers tussen de olie-industrie in België, de Vlaamse Minister van Financiën en de leden van zijn kabinet. [...]”.

3.2. Het kabinet van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed, laat na om binnen de decretaal voorgeschreven termijn een beslissing te treffen.

3.3. Met een e-mail van 5 november 2020 stelt de verzoekende partij bij monde van Céline Préaux een bestuurlijk beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie - afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: Beroepsinstantie) wegens het uitblijven van een antwoord vanwege de minister.

3.4. Bij besluit van 4 december 2020 verklaart de Beroepsinstantie het bestuurlijk beroep ontvankelijk, deels zonder voorwerp en deels ongegrond.

De beslissing steunt op de volgende overwegingen:

“De beroepsinstantie stelt vooreerst vast dat met het openbaarheidsverzoek d.d. 9 oktober 2020 een aantal documenten worden opgevraagd die dateren van vóór 2 oktober 2019 en dat het kabinet van minister Diependaele pas een overheidsinstantie is sinds 02/10/2019 (moment van de eedaflegging van de Vlaamse Regering). Hieromtrent is de beroepsinstantie van oordeel dat, gezien de vraagstelling van de beroeper effectief gericht is aan het kabinet van de heer Diependaele in zijn hoedanigheid van Vlaamse minister van Financiën en gezien ook het voorwerp van de vraagstelling in de initiële vraagstelling in die zin wordt aangegeven: ‘Alle documenten en correspondentie, in welke vorm ook, (...) uitgewisseld tussen het kabinet

van de Vlaams minister van Financiën (de huidige en zijn voorgangers)', het inderdaad zo is dat de heer Diependaele pas sinds 02/10/2019 Vlaams minister van Financiën is, wat maakt dat er geen documenten tussen het kabinet van de heer Diependaele in die hoedanigheid, en de diverse bestemmingen bestaan van vóór 02/10/2019. Het gaat aldus om documenten die zijn kabinet niet in het bezit heeft. Bijgevolg heeft het verzoek, in de mate dat het betrekking heeft op de tijdspanne van 1 januari 2013 tot 2 oktober 2019, betrekking op documenten die geen bestuursdocumenten zijn in de zin van het Bestuursdecreet. In artikel I.4, 3° Bestuursdecreet wordt de term 'bestuursdocumenten' immers gedefinieerd als: 'alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie'.

De beroepsinstantie stelt bijkomend vast, op basis van informatie ontvangen in het dossier van de beroepsinstantie OVB/2020/266, dat het kabinet van minister Diependaele aan de beroepsinstantie bij mail van 19 oktober 2020 heeft meegedeeld dat het kabinet evenmin in het bezit is van documenten die van vóór 02/10/2019 dateren omdat er geen overdracht is geweest van het vorige kabinet.

Het beroep is bijgevolg, in de mate dat het betrekking heeft op documenten in de tijdspanne van 1 januari 2013 tot 2 oktober 2019, ongegrond.

In het dossier OVB/2020/222 heeft de beroepsinstantie reeds vastgesteld dat uit de ingewonnen informatie volgt dat er geen correspondentie is geweest tussen het kabinet van minister Diependaele en Exxon, Total, Brafco en FPB in de periode van 1 maart 2020 tot en met 27 juli 2020. In de toelichting aan de beroepsinstantie van respectievelijk 30 november 2020 en 2 december 2020 heeft het kabinet van minister Diependaele aan de beroepsinstantie meegedeeld dat het kabinet niet beschikt over bestuursdocumenten uitgewisseld tussen het kabinet en Exxon, Total, Brafco en FPB in de tijdspanne 27/7/2020-09/10/2020 en in de tijdspanne 01/10/2019-01/03/2020.

In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager. In casu wordt evenwel vastgesteld dat het kabinet van Vlaams minister Diependaele niet in het bezit is van de gevraagde documenten. Er kan dan ook geen afschrift van worden verleend. Het beroep is bijgevolg, wat betreft de bestuursdocumenten uitgewisseld tussen het kabinet van minister Diependaele en Exxon, Total, Brafco en FPB, in de tijdspanne 01/10/2019 en 09/10/2020, ongegrond.

In de toelichting aan de beroepsinstantie d.d. 30 november 2020 heeft het kabinet aangegeven dat het kabinet niet beschikt over bestuursdocumenten uitgewisseld tussen het kabinet en Traxio in de tijdspanne 27/7/2020-09/10/2020.

In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager. In casu wordt evenwel vastgesteld dat het kabinet van Vlaams minister Diependaele niet in het bezit is van de gevraagde

documenten. Er kan dan ook geen afschrift van worden verleend. Het beroep is bijgevolg, wat betreft de bestuursdocumenten uitgewisseld tussen het kabinet van minister Diependaele en Traxio, voor wat de tijdspanne 27/7/2020-09/10/2020 betreft, ongegrond.

De beroepsinstantie werd in kennis gesteld van het feit dat door het kabinet van Vlaams minister Diependaele aan de beroeper alsnog op 3 december 2020 de hierna volgende documenten werden toegestuurd, mits weglating van een aantal persoonsgegevens, in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet:

- Mailverkeer met bijlage tussen het kabinet van Vlaamse minister Diependaele en Traxio d.d. 6 en 7 april 2020;
- Mailverkeer tussen het kabinet van Vlaams minister Diependaele en FEBIAC, met de twee bijhorende bijlagen

De beroepsinstantie heeft een afschrift ontvangen van de mail d.d. 3 december 2020 waarmee de voormelde documenten werden bezorgd aan de beroeper. De beroepsinstantie stelt dan ook vast dat het ingestelde beroep, wat betreft de op 3 december 2020 openbaar gemaakte bestuursdocumenten, als zonder voorwerp moet worden beschouwd.

[...]

Bijkomend dient ook vastgesteld te worden dat, zoals blijkt uit het dossier OVB/2020/222, bij mailbericht d.d. 14 september 2020 het mailverkeer tussen het kabinet van Vlaams minister Diependaele en FEBIAC, met twee bijhorende bijlagen, reeds aan de beroeper werd bezorgd, zodat, wat deze documenten betreft, het beroep eveneens als zonder voorwerp moet worden beschouwd.

Het kabinet heeft tevens aan de beroepsinstantie meegedeeld dat het kabinet voor het overige geen bestuursdocumenten heeft uitgewisseld met Traxio. Evenmin wordt door het kabinet aangegeven dat er andere bestuursdocumenten, dan diegene die aan de beroeper werden bezorgd bij mailberichten d.d. 14 september en 3 december 2020, beschikbaar zijn in de gevraagde tijdspanne. Zo wordt ook in het mailbericht van 3 december 2020 aan de beroeper meegedeeld: 'U heeft nu een compleet beeld van al onze contacten met Febiac, zowel voor wat betreft de correspondentie, als de uitgewisselde bestuursdocumenten.' Er kan dan ook geen afschrift ervan worden verleend. Het beroep is daaromtrent bijgevolg ongegrond.

In de toelichting aan de beroepsinstantie van 30 november 2020 geeft het kabinet aan dat 'Voor wat betreft alle documenten en correspondentie met de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme en de leden van haar kabinet, oordelen we dat het verzoek van Greenpeace onredelijk is. Wat ons betreft is de vraag te omslachtig en te generiek geformuleerd waardoor de kwantiteit van het aantal documenten en de correspondentie van en tussen al de betrokken kabinetsleden veel te groot is om te gaan screenen op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden. We hebben hiervoor gewoonweg te weinig mankracht.' In de bijkomende toelichting d.d. 2 december 2020 deelt het kabinet mee dat dezelfde redenering gevolgd wordt voor wat betreft de uitgewisselde bestuursdocumenten met de minister-president van de Vlaamse Regering en zijn kabinet en vervolgt: 'Ook voor wat betreft het volume aan bestuursdocumenten dat we

uitgewisseld hebben met de minister-president, oordelen we dat de vraag van Greenpeace onredelijk is.’.

De beroepsinstantie stelt vast dat het kabinet, wat de tijdsperiode 2 oktober 2019 tot en met 9 oktober 2020 betreft, voor wat betreft de bestuursdocumenten uitgewisseld tussen het kabinet van minister Diependaele en de minister-president van de Vlaamse Regering en zijn kabinet enerzijds en de Vlaamse minister van Justitie, Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme anderzijds, impliciet beroep doet op de uitzonderingsgrond vermeld in artikel II.33, 1° Bestuursdecreet. Volgens artikel II.33, 1° Bestuursdecreet kan een overheidsinstantie een openbaarheidsverzoek afwijzen wanneer de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de betrokken instantie tot herformulering van de eerste aanvraag als vermeld in artikel II.42.

Hierbij dient de beroepsinstantie alvast op te merken dat het kabinet geen verzoek tot herformulering heeft gedaan aan de beroeper, wat nochtans voorzien wordt in artikel II.33, 1° Bestuursdecreet. De beroepsinstantie is hieromtrent van oordeel dat het verzuim om met de aanvrager in dialoog te treden, in casu, gelet op de concrete omstandigheden, geen sanctie moet opleveren. De afwezigheid van een dergelijk verzoek tot herformulering van de aanvraag is in casu geen grond voor de beroepsinstantie om het beroep in te willigen en de openbaarmaking waartegen een uitzonderingsgrond zich verzet, te bevelen.

De beroepsinstantie dient vast te stellen dat de scope zowel wat betreft de periode als het onderwerp, veel ruimer is dan het verzoek van de beroeper zoals behandeld in het dossier OVB/2020/266. De beroepsinstantie stelt immers vast dat met dit nieuwe verzoek wordt gevraagd naar een afschrift van alle documenten en correspondentie, in welke vorm ook (e-mails, brieven, notulen, beleidsdocumenten, geluids- en video-opnames, eventuele bijlagen, etc.) die kunnen beschouwd worden als milieu-informatie en/of energiebeleid. Bij het vorige verzoek d.d. 26 augustus 2020 (dossier OVB/2020/266) werd de scope nog ‘beperkt’ tot een opsomming van 19 thema’s, terwijl nu met het nieuwe openbaarheidsverzoek wordt gevraagd naar ‘alle documenten en correspondentie die kunnen beschouwd worden als milieu-informatie en/of energiebeleid’, zonder enige beperking qua thema of onderwerp.

Op grond van de ontvangen toelichting van het kabinet Diependaele, kan de beroepsinstantie wel inzien dat het voldoen aan het huidig verzoek van de beroeper, gelet op de omvang ervan en de nodige tijdsbesteding hieraan, een significante impact heeft.

Er kan voor de beroepsinstantie dan ook geen twijfel over bestaan dat het zeer zeker een enorm intensief en tijdrovend werk zou zijn om - gezien de scope van het verzoek: de verwijzing naar alle documenten en correspondentie die kunnen beschouwd worden als milieu-informatie en/of energiebeleid in het openbaarheidsverzoek en de tijdsperiode waarop het verzoek betrekking heeft - de wellicht grote hoeveelheid aan documenten te verzamelen door de kabinetsmedewerkers (naast de minister bestaat het kabinet uit 25 medewerkers, inclusief chauffeurs, bode, receptionisten en keukenpersoneel) en dan nog eens te gaan screenen op eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden. Een grondige

en gedetailleerde screening van een grote hoeveelheid aan documenten is hier aan de orde.

De beroepsinstantie sluit zich hierbij ook aan bij de toelichting van het kabinet zoals hierboven geformuleerd. Gezien de diverse bevoegdheden en de daarmee gepaard gaande opdrachten en taken van het kabinet van minister Diependaele, alsook gezien de uitdagingen die de huidige gezondheidscrisis met zich meebrengt, is het duidelijk dat het kabinet over te weinig mankracht beschikt om het werk voor deze screeningsopdracht uit te voeren.

In casu wijst de beroepsinstantie dan ook op het kennelijk onredelijk karakter van dit onderdeel van dit openbaarheidsverzoek. Het voorwerp is dan ook dermate omvangrijk - zoals hierboven weergegeven - dat de aanvraag als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd, omdat het verzamelen en de screening van al die documenten met het oog op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden een enorm en overdreven tijdrovend werk zou inhouden voor de betrokken instantie.

Artikel II.40, §3 van het Bestuursdecreet bepaalt dat een verzoeker in principe geen belang hoeft aan te tonen om de openbaarheid van bestuursdocumenten te verkrijgen. Dit betekent evenwel niet dat er geen redelijk belang aanwezig moet zijn: het uitoefenen van een recht zonder enig aantoonbaar redelijk en voldoende belang kan als kennelijk onredelijk worden beschouwd. Het komt een overheidsinstantie of de beroepsinstantie in principe niet toe om de motieven van de aanvragen of van de beroepen te onderzoeken. Dit kan echter geen vrijgeleide zijn om een dermate grote hoeveelheid documenten aan te vragen, waardoor een onredelijke werkoverlast ontstaat voor de instantie en waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt.

Het grondwettelijke recht op openbaarheid van bestuur is een instrument dat de burgers moet toelaten controle uit te oefenen op het handelen van het bestuur. Het moet de burgers in staat stellen de rechtmatigheid van het overheidsoptreden te beoordelen en met kennis van zaken te beslissen of er grond bestaat dat optreden in rechte aan te vechten. De beroepers hebben aldus het volste recht gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om het doen en laten van bepaalde bestuursinstanties betreffende aangelegenheden die ze zich ter harte hebben genomen, na te gaan. Zij zijn er echter niet van ontslagen om hun rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen. Het belang dat de beroepers bij de uitoefening van hun rechten hebben, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking van de diverse bestuursinstanties. De beroepsinstantie stelt vast dat dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek in casu evenwel een al te ruime omvang heeft. Het voorwerp is dermate omvangrijk en de toetsing van alle documenten aan de uitzonderingsgronden is zo tijdrovend, dat deze aanvraag dan ook als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd.

Na billijke afweging van ieders belangen, komt de beroepsinstantie, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, dan ook tot de conclusie dat dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek moet worden afgewezen in toepassing van artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet. Het voordeel van de informatie die de beroeper bekomt weegt kennelijk niet op tegen de last die het inwilligen van deze omvangrijke aanvraag inzake openbaarheid van

bestuur zou veroorzaken voor de betrokken instantie (kabinet van minister Diependaele).

Om deze redenen wordt het beroep, in de mate dat het betrekking heeft op de bestuursdocumenten uitgewisseld tussen het kabinet van minister Diependaele en de minister-president van de Vlaamse Regering en zijn kabinet enerzijds en de Vlaamse minister van Justitie, Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme anderzijds, voor de tijdsperiode 2 oktober 2019 tot en met 9 oktober 2020 eveneens als ongegrond beschouwd”.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Gebrek aan rechtsgeldige uitputting van het administratief beroep - hoedanigheid

Standpunt van de verwerende partij

4. De verwerende partij wijst erop dat het georganiseerd administratief beroep op een rechtsgeldige wijze moet worden uitgeput, wil de verzoekende partij op ontvankelijke wijze een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State indienen. Dit principe raakt de openbare orde.

In het voorliggende geval kan het administratief beroep, overeenkomstig artikel II.48 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, enkel worden ingesteld door de aanvrager.

Opdat kan worden nagegaan of de verzoekende partij de voorwaarde van de uitputting van het georganiseerd administratief beroep heeft vervuld, moet worden nagegaan of zij de auteur was van het verzoek tot openbaarmaking en, vooral, van het administratief beroep. Op dit ogenblik is het volgens de verwerende partij niet duidelijk of dit het geval is. Zowel bij het verzoek tot openbaarmaking als bij het bestuurlijk beroep, beweert Céline Préaux op te treden namens de verzoekende partij.

Alvorens een rechtspersoon een jurisdictioneel beroep kan indienen, moet het orgaan dat volgens de statuten daartoe bevoegd is, de beslissing

nemen om in rechte op te treden. Dat orgaan moet bovendien behoorlijk vertegenwoordigd zijn door de daartoe aangestelde natuurlijke personen. Die beslissing moet worden genomen vooraleer de procedure wordt aangevat. Het toepassingsgebied van die regeling strekt zich ook uit tot de bestuurlijke beroepen. Er valt immers moeilijk in te zien hoe een rechtspersoon kan optreden zonder dat het daartoe bevoegde orgaan een beslissing heeft genomen.

In de huidige procedure dringt een onderzoek naar het bestaan van zo'n beslissing zich op. Noch uit de statuten van de verzoekende partij, noch uit andere door haar gepubliceerde documenten blijkt enige delegatie van bevoegdheid aan Céline Préaux. In zoverre de verzoekende partij geen beslissing kan voorleggen van het daartoe bevoegde orgaan om een georganiseerd administratief beroep in te stellen, is volgens de verwerende partij "haar vordering tot nietigverklaring af te wijzen als niet-ontvankelijk. In voorkomend geval is het immers niet verzoekende partij die het georganiseerd bestuurlijk beroep heeft uitgeput en dient haar beroep te stranden op een '*exceptio omisso medio*'".

5. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat de initiële openbaarheidsvraag van 9 oktober 2020 en het administratief beroepsschrift van 5 november 2020 beide alleen uitgaan van Céline Préaux, zich aandienende als 'investigations officer' van de thans verzoekende partij en zeggende voor deze partij op te treden, dat in de publicaties van de thans verzoekende partij in de bijlage bij het Belgisch Staatsblad de naam van Céline Préaux niet aan te treffen is, noch als bevoegde bestuurder, noch als gedelegeerde lasthebber met betrekking tot de externe vertegenwoordigingsbevoegdheid van de vzw Greenpeace Belgium, en dat er noch ten tijde van de initiële openbaarheidsvraag, noch ten tijde van het indienen van het beroepsschrift enig geschrift is aan te treffen uitgaande van het bevoegde orgaan van de vzw Greenpeace Belgium waaruit blijkt dat Céline Préaux handelt als bijzondere lasthebber van de vzw Greenpeace Belgium.

Dat ook de Beroepsinstantie in haar bestreden beslissing aanvaardde dat Céline Préaux optrad namens de vzw Greenpeace Belgium noemt de verwerende partij irrelevant bij de beoordeling van de exceptie van

onontvankelijkheid, zoals dat ook het geval is voor pas thans (en dus, voor zover al relevant, laattijdig) in het debat gebrachte notulen van een ‘interne vergadering’ van 28 oktober 2020, die aan de verwerende partij niet tegenstelbaar is, ook al zou de ‘interne vergadering’ het bestuursorgaan van de verwerende partij betreffen. De initiële openbaarheidsvraag en het beroepsschrift betreffen volgens de verwerende partij wel degelijk buitengerechtelijke aktes.

In deze omstandigheden kon Céline Préaux, gezien vanuit de hoedanigheidsvereiste, enkel als natuurlijk persoon ontvankelijk beroep aantekenen bij de Raad van State, wat te dezen niet het geval is.

Beoordeling

6. Het betrokken verzoek tot openbaarmaking werd ingediend door Céline Préaux, Investigations Officer van de verzoekende partij, namens de verzoekende partij. Het administratief beroep tegen de weigeringsbeslissing bij de Beroepsinstantie werd eveneens ingediend door Céline Préaux, Investigations Officer van de verzoekende partij, namens de verzoekende partij.

7. Artikel II.48 van het Bestuursdecreet voorziet niet in een specifieke regeling inzake het optreden van verenigingen wanneer zij een verzoek tot openbaarmaking indienen, dan wel een bestuurlijk beroep bij de Beroepsinstantie instellen met betrekking tot de beslissing in eerste aanleg over zo’n verzoek. Het Bestuursdecreet voorziet evenmin in een specifieke regeling inzake de vertegenwoordiging van aldus optredende verenigingen.

8. De Beroepsinstantie is in de bestreden beslissing zelf ervan uitgegaan dat:

- de openbaarheidsaanvraag van 9 oktober 2020 en het administratief beroep tegen de ontstentenis van beslissing van het kabinet van de betrokken minister, werden ingediend door de verzoekende partij,
- het administratief beroep van de verzoekende partij ontvankelijk was,
- het openbaarheidsverzoek van 9 oktober 2020 van de verzoekende partij, “wat de tijdsperiode 2 oktober 2019 tot en met 9 oktober 2020” betreft, een nieuw verzoek

is na “het vorige verzoek d.d. 26 augustus 2020 (dossier OVB/2020/266)” van de verzoekende partij.

De beroepsinstantie heeft in de bestreden beslissing, “wat de tijdsperiode 2 oktober 2019 tot en met 9 oktober 2020” betreft, vastgesteld:

- “dat de scope zowel wat betreft de periode als het onderwerp, veel ruimer is dan het verzoek van de beroeper zoals behandeld in het dossier OVB/2020/266”,
- dat bij “het vorige verzoek d.d. 26 augustus 2020 (dossier OVB/2020/266) [...] de scope nog [werd] ‘beperkt’ tot een opsomming van 19 thema’s, terwijl nu met het nieuwe openbaarheidsverzoek wordt gevraagd naar ‘alle documenten en correspondentie die kunnen beschouwd worden als milieu-informatie en/of energiebeleid’, zonder enige beperking qua thema of onderwerp”.

9. Uit wat voorafgaat volgt dat de verwerende partij slecht geplaatst is om:

- na haar uitdrukkelijke erkenning dat het openbaarheidsverzoek van 9 oktober 2020 van de verzoekende partij in feite een nieuw verzoek is dat in tegenstelling tot het eerdere openbaarheidsverzoek van de verzoekende partij volgens haar niet beperkt is “qua thema of onderwerp”,
- na de ontvankelijkverklaring en de ongegrondverklaring van de administratieve beroepen van de verzoekende partij tegen de ontstentenis van beslissing van het kabinet van de minister bij zowel het openbaarheidsverzoek van 9 oktober 2020 van de verzoekende partij als bij haar eerder ingediende openbaarheidsverzoek, thans voor het eerst te betwijfelen dat het openbaarheidsverzoek van 9 oktober 2020 door Céline Préaux namens de verzoekende partij kon worden ingediend,
- thans en voor het eerst op te werpen dat het onderzoek zich opdringt naar het bestaan van een beslissing van het bevoegde orgaan van de verzoekende partij tot het instellen van het administratief beroep tegen de weigeringsbeslissing van het kabinet van de minister van 23 oktober 2020.

10. De verwerende partij erkent immers in de bestreden beslissing dat het eerdere openbaarheidsverzoek van 26 augustus 2020 werd gedaan door de verzoekende partij en dat het administratief beroep tegen de ontstentenis van beslissing bij dat openbaarheidsverzoek door het kabinet van de minister werd

ingediend door de verzoekende partij. De verwerende partij erkent in de bestreden beslissing ook nog dat haar afwijzing van dit laatste administratief beroep de verzoekende partij ertoe heeft aangezet om een nieuwe openbaarheidsaanvraag in te dienen die geleid heeft tot de thans bestreden beslissing.

11. De verwerende partij heeft bovendien niet enkel het administratief beroep van de verzoekende partij ontvankelijk maar ook deels zonder voorwerp “wat betreft de op 3 december 2020 openbaar gemaakte bestuursdocumenten” verklaard en deels ongegrond “voor de tijdsperiode 2 oktober 2019 tot en met 9 oktober 2020”.

12. Anders dan de verwerende partij het stelt, is het in de gegeven omstandigheden voor de Raad van State wel duidelijk dat het aannemelijk is dat de verzoekende partij “de auteur was van het verzoek tot openbaarmaking dd. 9 oktober 2020, alsook, en vooral, van het beroep dd. 5 november 2020 bij verwerende partij”. De verwerende partij die de procedurele voorgaanden met betrekking tot de openbaarheidsaanvraag van 9 oktober 2020 van de verzoekende partij niet betreft bij haar twijfel -waarop haar exceptie van niet-uitputting van het administratief beroep steunt- of de verzoekende partij wel de auteur was van het kwestieuze openbaarheidsverzoek en het daaropvolgende administratief beroep tegen de weigeringsbeslissing van het kabinet van de minister, overtuigt de Raad van State niet het tegendeel aannemelijk te maken.

13. De verwijzingen door de verwerende partij naar de artikelen 2:9 en 2:18 van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen en haar conclusie in de laatste memorie dat slechts Céline Préaux ontvankelijk beroep bij de Raad van State kon indienen, daargelaten het laattijdig karakter hiervan, doen niet anders besluiten.

De exceptie is niet gegrond.

Belang van de verzoekende partij

Standpunt van de verwerende partij

14. Ondergeschikt betwist de verwerende partij het belang van de verzoekende partij aangezien zij de beslissing van 4 november 2020 waarbij de Beroepsinstantie zich heeft uitgesproken over het administratief beroep tegen het uitblijven van een beslissing over het initiële verzoek tot openbaarmaking niet met een annulatieberoep heeft bestreden en dus de wettigheid ervan, en in het bijzonder van de onderscheiden motieven om tot de ongegrondheid van het beroep te besluiten, heeft aanvaard. Die motieven in de beslissing van 4 november 2020 zijn immers identiek aan die van het thans bestreden besluit. Anders oordelen zou impliceren dat een rechtsonderhorige, door hetzelfde verzoek te blijven herhalen en zo identieke opeenvolgende beslissingen uit te lokken, zichzelf steeds opnieuw een termijn van 60 dagen kan verschaffen om de steeds identieke motieven van deze beslissingen aan te vechten bij de administratieve rechter.

Beoordeling

15. Uit de beoordeling van de vorige exceptie volgt dat de verzoekende partij het georganiseerd administratief beroep op rechtsgeldige wijze heeft uitgeput. Zij kon dus op ontvankelijke wijze het annulatieberoep instellen en beschikt, anders dan de verwerende partij dit ziet, over het rechtens vereiste belang bij de nietigverklaring. Daartoe is immers niet vereist dat de verzoekende partij een annulatieberoep heeft ingediend tegen de beslissing van 4 november 2020 waarbij de Beroepsinstantie zich heeft uitgesproken over het beroep inzake het uitblijven van een beslissing aangaande een vroeger verzoek tot openbaarmaking.

De thans bestreden beslissing betreft bovendien een nieuwe beslissing over een nieuwe aanvraag tot openbaarmaking die verschillend geformuleerd is als de initiële aanvraag. Zo blijkt dat in de nieuwe aanvraag minder correspondenten worden vermeld. Daarnaast werden in de initiële aanvraag een aantal onderwerpen opgesomd waarop de aangevraagde correspondentie en

documenten betrekking dienden te hebben. Die opsomming komt in de nieuwe aanvraag niet langer voor.

Het gegeven dat de Beroepsinstantie de bestuurlijke beroepen tegen de weigeringsbeslissingen inzake de beide openbaarheidsaanvragen op dezelfde motieven ongegrond heeft verklaard, ontnemt een verzoekende partij niet het belang bij het beroep. Terecht doet de verzoekende partij gelden dat het haar niet kan worden verweten dat de Beroepsinstantie thans dezelfde motieven hanteert om ook het bestuurlijk beroep tegen de weigeringsbeslissing inzake de nieuwe aanvraag ongegrond te verklaren.

De exceptie is niet gegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunten van de partijen

16. Een eerste middel wordt genomen uit de schending van artikel II.40, § 1, van het Bestuursdecreet en de artikelen 2, 2°, laatste lid, 3, 5°, c), en 7, 1°, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 ‘inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad’ (hierna: richtlijn 2003/4/EG).

Het betrokken verzoek tot openbaarmaking werd gericht aan zowel het huidige kabinet als aan de voorgangers ervan. De vaststelling in de bestreden beslissing dat de vraag enkel en alleen aan het huidige kabinet werd gesteld, is volgens de verzoekende partij bijgevolg foutief. Daarnaast kan uit de omstandigheid dat het kabinet van minister Diependaele bepaalde documenten niet in bezit heeft, niet worden afgeleid dat de aanvraag geen betrekking heeft op bestuursdocumenten. Immers, wanneer een aanvraag wordt ingediend bij een overheidsinstantie die het gevraagde bestuursdocument niet bezit, moet deze aanvraag zo snel mogelijk worden doorgestuurd naar de overheidsinstantie die het

document vermoedelijk bezit. Het niet bezitten van bestuursdocumenten impliceert bijgevolg niet dat de gevraagde documenten geen bestuursdocumenten kunnen uitmaken, zodat de motivering is gestoeld op foutieve gronden. De schending van artikel II.40, § 1, van het Bestuursdecreet ligt voor nu het kabinet toegeeft niet over de documenten daterend van vóór 2 oktober 2019 te beschikken, maar niet overgaat tot het doorverwijzen naar de overheidsinstantie die vermoedelijk over deze bestuursdocumenten beschikt.

Vervolgens werpt de verzoekende partij op dat richtlijn 2003/4/EG niet op correcte wijze in het interne recht is omgezet. Wat milieu-informatie betreft, kunnen ministeriële kabinetten niet worden uitgesloten van het toepassingsgebied van het begrip ‘overheidsinstantie’. De in het Bestuursdecreet voorziene uitzondering voor het bewaren van bestuursdocumenten van ministeriële kabinetten, strijdt derhalve met de voormelde richtlijn. Bovendien mag het begrip ‘overheidsinstantie’ in de Europese richtlijn niet zo worden begrepen dat het aantreden van een nieuwe minister inhoudt dat er een nieuwe overheidsinstantie ontstaat. Dat zou immers betekenen dat alle milieu-informatie iedere paar jaar ontoegankelijk wordt bij een wisseling van de ambtsdrager. Dit strijdt met de bedoeling van de richtlijn. Artikel 3, 5°, c), van richtlijn 2003/4/EG bepaalt dat overheidsinstanties praktische regelingen moeten treffen om te garanderen dat het recht op toegang tot milieu-informatie daadwerkelijk kan worden uitgeoefend. Waar in de bestreden beslissing louter wordt verwezen naar het niet bestaan van een verplichting in de Archiefwet, miskent het kabinet de voornoemde richtlijnbevestiging. Voorts rust op alle overheidsinstanties de verplichting om milieu-informatie te beheren, ordenen en beschikbaar te maken in gegevensbanken. Waar het kabinet vaststelt dat het niet over de gevraagde gegevens beschikt, blijkt dat dit beheer niet juist is uitgevoerd, waardoor milieu-informatie verloren is gegaan. Richtlijn 2003/4/EG, waarvan de omzettingstermijn is verstreken op 14 februari 2005, verleent rechten aan particulieren, met name het recht op toegang tot milieu-informatie. De bepalingen ervan kunnen derhalve rechtstreeks worden ingeroepen.

17. De verwerende partij werpt op dat uit het feit dat het middel een motiveringskritiek aangaande de beslissing tot weigering van de openbaarmaking

van de geviseerde correspondentie in de tijdsperiode van 1 januari 2013 tot 2 oktober 2019 betreft volgt dat die kritiek niet kan leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing tot weigering van de openbaarmaking van de geviseerde correspondentie vanaf 2 oktober 2019, die immers steunt op verschillende motieven.

De openbaarmaking van de correspondentie uit de periode van 1 januari 2013 tot 2 oktober 2019 werd geweigerd omdat het geen bestuursdocumenten betreft, zoals gedefinieerd in artikel I.4, 3°, van het Bestuursdecreet. Aangezien de verzoekende partij geen schending van die bepaling aanvoert, aanvaardt zij volgens de verwerende partij dat de bedoelde correspondentie niet in het bezit is van een overheidsinstantie. De kritiek op basis van artikel II.40, § 1, van het Bestuursdecreet kan niet worden bijgetreden, aangezien die bepaling veronderstelt dat de correspondentie wel in het bezit is van een (andere) overheidsinstantie.

Dat de bedoelde correspondentie niet in het bezit is van een overheidsinstantie, wordt door de verzoekende partij bovendien nog erkend, waar zij de Belgische Staat een gebrekkige omzetting van richtlijn 2003/4/EG verwijt, nu blijkt dat de bewuste correspondentie niet in het bezit is van het betrokken kabinet. Het middel steunt op een verkeerde lezing van de aangehaalde bepalingen.

18. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat uit de bestreden beslissing blijkt dat het kabinet van minister Diependaele de gevraagde documenten uit de periode voorafgaand aan 2 oktober 2019 niet in bezit heeft, maar niet dat geen enkele overheidsinstantie ze in bezit heeft. Toch gaat de bestreden beslissing ervan uit dat geen enkele overheidsinstantie deze documenten zou kunnen bezitten. Het bestreden besluit interpreteert het begrip ‘bestuursdocumenten’ te restrictief door te stellen dat als het kabinet van minister Diependaele niet over de betrokken documenten beschikt, geen enkele overheidsinstantie ze bezit. Voorts benadrukt de verzoekende partij absoluut niet te erkennen dat de gevraagde correspondentie niet in het bezit is van een overheidsinstantie. Ze stelt enkel vast dat de motivering in de bestreden beslissing afbreuk doet aan richtlijn 2003/4/EG.

Beoordeling

19. Het middel heeft uitsluitend betrekking op de ongegrondverklaring door de verwerende partij van het administratief beroep van de verzoekende partij “in de mate dat het betrekking heeft op documenten in de tijdspanne van 1 januari 2013 tot 2 oktober 2019”.

20. Artikel II.40, § 1, van het Bestuursdecreet bepaalt:

“§ 1. De aanvraag wordt per brief, e-mail of, in voorkomend geval, webformulier ingediend bij de overheidsinstantie die het bestuursdocument bezit.

Als de aanvraag wordt ingediend bij een overheidsinstantie die het bestuursdocument niet bezit, stuurt de overheidsinstantie de aanvraag zo snel mogelijk door naar de overheidsinstantie die het document vermoedelijk bezit. De aanvrager wordt daarvan onmiddellijk op de hoogte gebracht”.

Artikel II.41 van hetzelfde decreet bepaalt:

“De overheidsinstantie, vermeld in artikel II.28, § 1, die een aanvraag ontvangt voor een bestuursdocument dat het bezit, noteert de aanvraag zo snel mogelijk in een register, met vermelding van de ontvangstdatum. De registratie is openbaar voor de aanvrager”.

Artikel II.42 van hetzelfde decreet bepaalt:

“Als de aanvraag kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze is geformuleerd, verzoekt de overheidsinstantie, vermeld in artikel II.28, § 1, zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen twintig kalenderdagen, de aanvrager om zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen. De overheidsinstantie motiveert dat verzoek en geeft, indien mogelijk, aan welke bijkomende gegevens nodig zijn om de aanvraag te kunnen onderzoeken”.

De artikelen II.48 tot II.51 van hetzelfde decreet, zoals van toepassing in het voorliggend geding, bepalen:

“Artikel II.48

§ 1. De aanvrager kan beroep instellen tegen:

1° een beslissing van een overheidsinstantie als vermeld in artikel II.28, § 1, over een aanvraag als vermeld in artikel II.40 of II.47;

2° het uitblijven van een beslissing nadat de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, verstreken is;

3° een onwillige uitvoering van een beslissing tot openbaarmaking, aanvulling of verbetering.

Hij stelt dat beroep in bij de beroepsinstantie, vermeld in artikel III.90.

De aanvrager dient het beroep per brief, per e-mail of, in voorkomend geval, per webformulier in binnen een termijn van dertig kalenderdagen die, naargelang het geval, ingaat op de dag nadat de beslissing verstuurd is, of op de dag nadat de termijn, vermeld in artikel II.44, § 1, verstreken is.

Als de kennisgeving van de beslissing niet voldoet aan de bepalingen van artikel II.43, § 1, derde lid, start de termijn om een beroep in te dienen pas vier maanden na de kennisgeving.

De termijn om een beroep in te stellen neemt geen aanvang bij ontstentenis van een beslissing.

§ 2. De aanvrager bezorgt aan de beroepsinstantie een afschrift van zijn oorspronkelijke aanvraag en de beslissing van de betrokken overheidsinstantie waartegen beroep wordt ingesteld, als er een beslissing is genomen.

Als de voormelde documenten ontbreken, dan wordt de behandelingstermijn, vermeld in artikel II.50, § 1, opgeschort, tot de beroepsinstantie in het bezit is van de vereiste documenten.

Artikel II.49.

De beroepsinstantie die een beroep ontvangt, noteert dat zo snel mogelijk in een register, met vermelding van de ontvangstdatum. De registratie is openbaar voor de aanvrager die het beroep heeft ingesteld en voor de betrokken overheidsinstantie.

De beroepsinstantie brengt de betrokken overheidsinstantie onmiddellijk op de hoogte van het beroep.

Artikel II.50.

§ 1. De beroepsinstantie spreekt zich uit over het beroep en brengt zowel de aanvrager als de betrokken overheidsinstantie binnen een termijn van dertig kalenderdagen per brief, e-mail of, in voorkomend geval, per webformulier op de hoogte van haar beslissing.

Als de beroepsinstantie oordeelt dat ze de aanvraag moeilijk tijdig kan toetsen aan de uitzonderingsgronden, vermeld in dit hoofdstuk, deelt ze aan de indiener van het beroep mee dat de termijn van dertig kalenderdagen verlengd wordt tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen. De verlengingsbeslissing vermeldt de reden of de redenen voor het uitstel.

Als de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel II.34, 2° of 6°, artikel II.35, 3°, of artikel II.36, § 1, tweede lid, 1°, 5° of 7°, neemt de beroepsinstantie contact op met de betrokkene en vraagt ze of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument, als die toestemming nog niet is gevraagd door de betrokken overheidsinstantie.

§ 2. Als de beroepsinstantie het beroep inwilligt, staat zij de openbaarmaking of de verbetering of aanvulling toe.

§ 3. De overheidsinstantie die de informatie bezit, voert de beslissing tot inwilliging van het beroep zo snel mogelijk en uiterlijk binnen vijftien kalenderdagen na ontvangst van de beslissing van de beroepsinstantie uit. Als de overheidsinstantie de beslissing niet heeft uitgevoerd binnen de termijn, vermeld in het eerste lid, voert de beroepsinstantie de beslissing zo snel mogelijk uit voor zover ze de gevraagde bestuursdocumenten bezit. Voor de lokale overheden kan de beroepsinstantie een personeelslid gelasten zich ter plaatse te begeven om zelf de beslissing ten uitvoer te leggen. Dat kan alleen na een waarschuwing per brief of per e-mail. Artikel II.44, § 2, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel II.51.

Als er een beroep aanhangig wordt gemaakt, kan de beroepsinstantie alle bestuursdocumenten ter plaatse inzien of een afschrift ervan opvragen bij de betrokken overheidsinstantie.

De beroepsinstantie kan alle betrokken partijen en deskundigen horen en de personeelsleden van de betrokken overheidsinstantie om extra inlichtingen vragen”.

21. Uit de openbaarheidsregeling in haar geheel, en de aangehaalde artikelen in het bijzonder, blijkt dat de bevoegdheid van de Beroepsinstantie beperkt is tot een uitspraak over de vraag of de bestuursinstantie aan wie de aanvraag was gericht al dan niet terecht geen inzage in de gevraagde bestuursdocumenten heeft verleend. Opdat de bestuursinstantie inzage zou kunnen verlenen, is in de eerste plaats vereist dat zij het document in kwestie in ‘bezit’ heeft in de zin van de openbaarheidsregeling. De Beroepsinstantie kan het beroep van de aanvrager dan ook slechts gegrond bevinden (inwilligen) indien zij eerst heeft vastgesteld dat de bestuursinstantie tot wie de aanvraag was gericht de gevraagde bestuursdocumenten in haar bezit heeft. Indien zij vervolgens van oordeel is dat de bestuursinstantie inzage had moeten verlenen in de gevraagde bestuursdocumenten staat de Beroepsinstantie met toepassing van artikel II.50, § 2, van het Bestuursdecreet, de openbaarmaking, verbetering of aanvulling van de gevraagde bestuursdocumenten toe. Indien de bestuursinstantie de beslissing van de Beroepsinstantie waarbij de openbaarmaking, verbetering of aanvulling van de gevraagde bestuursdocumenten wordt toegestaan niet (tijdig) uitvoert, voert de Beroepsinstantie deze zelf uit, voor zover zij de gevraagde bestuursdocumenten bezit. Om met kennis van zaken te oordelen over het ingediende beroep, kan de Beroepsinstantie alle relevante documenten inzien of een afschrift ervan opvragen bij de bestuursinstantie tot wie de aanvraag was gericht. Zij kan zich tevens laten

informereren door personeelsleden van de betrokken bestuursinstantie, door alle betrokken partijen en door externe deskundigen.

22. Uit de openbaarheidsregeling blijkt niet dat de Beroepsinstantie het beroep gegrond mag bevinden omwille van het feit dat een bestuursinstantie de doorstuurplicht van artikel II.40, § 1, van het Bestuursdecreet niet heeft nageleefd of dat zij vervolgens de doorverwijzing van de aanvraag kan toestaan of opleggen. Voorts voorziet geen enkele decretale bepaling, in de mogelijkheid voor de Beroepsinstantie om zelf de aanvraag door te verwijzen naar een andere bestuursinstantie. Ten slotte beschikt de Beroepsinstantie evenmin over de bevoegdheid om de gevraagde bestuursdocumenten op te vragen bij de bestuursinstantie waarvan zij vermoedt dat die over de gevraagde documenten beschikt.

23. In het voorliggende geval stelt de Beroepsinstantie vast dat de bestuursinstantie aan wie de vraag concreet (fysiek) was gericht, meer bepaald het kabinet van minister Diependaele, de documenten die dateren van vóór 2 oktober 2019 niet in bezit heeft. De verzoekende partij betwist die vaststelling ook niet. Dit gegeven volstaat, gelet op wat hiervoor is uiteengezet, om te besluiten dat het verzoek tot openbaarmaking, voor zover het betrekking heeft op documenten en correspondentie die dateren van vóór 2 oktober 2019, hoe dan ook niet door de Beroepsinstantie kon worden ingewilligd.

24. Waar de verzoekende partij erop wijst dat het verzoek tevens was gericht aan de voorgangers van het huidige kabinet en zo alludeert op de doorverwijzingsplicht, blijkt uit de uiteenzetting hierboven dat de Beroepsinstantie in het kader van een afwijzende beslissing van de bestuursinstantie of het uitblijven van een beslissing, in voorkomend geval weliswaar mag vaststellen dat de bestuursinstantie de aanvraag had moeten doorsturen, maar dit niet heeft gedaan en aldus mag constateren dat de bestuursinstantie de doorstuurplicht bedoeld in artikel II.40, § 1, van het Bestuursdecreet niet heeft nageleefd. Wat de Beroepsinstantie evenwel hoe dan ook niet mag doen, is die tekortkoming bestraffen of eraan remediëren, omdat het Bestuursdecreet niet in die mogelijkheid voorziet.

25. De kritiek van de verzoekende partij die er voorts op neer komt dat ook het vorige kabinet een overheidsinstantie uitmaakt en derhalve ook de documenten en correspondentie daterend van vóór 2 oktober 2019 als bestuursdocumenten te beschouwen zijn, is niet relevant in het licht van de vaststellingen, enerzijds, dat het verzoek tot openbaarmaking betrekking heeft op documenten die niet in het bezit zijn van de bestuursinstantie aan wie de aanvraag fysiek is gericht en, anderzijds, dat hoe dan ook de Beroepsinstantie een tekortkoming aan de doorverwijzingsplicht niet kan sanctioneren, noch zelf kan overgaan tot een doorverwijzing van de aanvraag of de gevraagde bestuursdocumenten kan opvragen bij de bestuursinstantie waarvan zij vermoedt dat die over de gevraagde documenten beschikt.

26. Een nietigverklaring van de thans bestreden beslissing op grond van dit middel, kan de verzoekende partij dan ook in die mate niet tot voordeel strekken, in die zin dat een nieuwe beslissing van de Beroepsinstantie de door de verzoekende partij gevraagde openbaarheid niet kan helpen verwezenlijken. De kritiek op de wijze waarop richtlijn 2003/4/EG door het Bestuursdecreet in het interne recht is omgezet, kan in de gegeven omstandigheden niet leiden tot de nietigverklaring van het thans bestreden besluit.

Het eerste middel is niet gegrond

B. Vierde middel

Standpunten van de partijen

27. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 32 van de Grondwet, artikel 12 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007 ‘tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie’, en van de motiveringsplicht.

Zij zet uiteen:

“[...]

3. Ondanks de restrictieve interpretatie van uitzonderingen op het recht op openbaarheid en de zaakeigen motiveringsverplichting die zowel door het Grondwettelijk Hof als uw Raad worden opgelegd, geeft de Beroepsinstantie onvoldoende en onvoldoende concreet en precies aan waarom de openbaarmaking onredelijk is.

4. Dat een opdracht tot openbaarmaking omvangrijk is, toont op zich niet aan dat die ook onredelijk zou zijn. Het is volgens de Raad van State van essentieel belang om in de beoordeling hierover ook rekening te houden met de inzetbaarheid van het aantal personeelsleden. [...]

5. De beroepsinstantie geeft het volgende aan:

‘[...]

Hoeveel personeelsleden voor deze taak precies inzetbaar zijn wordt niet aangegeven, ook wordt nergens aannemelijk gemaakt waarom een grondige en gedetailleerde screening aan de orde is noch wordt aangetoond dat het aantal kabinetsmedewerkers onvoldoende is om aan dit openbaarheidsverzoek tegemoet te komen. Het feit dat er keukenpersoneel, chauffeurs en bodes zijn toont niet aan hoeveel personeelsleden nu precies inzetbaar zijn voor deze taak. Tevens wordt nergens een schatting gemaakt van het aantal werkuren en hoeveel personeel hier dan mee bezig zou zijn. Bovendien heeft het bestuur steeds de mogelijkheid om de termijn, om over te gaan tot openbaarheid, te verlengen, waardoor het onduidelijk is waarom het kabinet over te weinig personeel beschikt.

Bovendien moet vastgesteld dat in de motivering van het bestreden Besluit wordt aangenomen dat het verzoek slechts kan slaan op een beperkte tweede periode, nl vanaf 2 oktober 2019. Het bestreden besluit geeft niet aan hoe voor dergelijke korte periode het verzoek kennelijk onredelijk kan zijn. Het bestreden Besluit motiveert evenmin waarom het verzoek kennelijk onredelijk kan zijn, gezien de documenten die gevraagd worden gespecificeerd zijn, met name gaat het om de correspondentie met 6 partijen. In die zin is het zeer redelijk aan te nemen dat de correspondentie met die 6 partijen niet zo moeilijk te achterhalen is, getuige daarvan het gegeven dat diverse andere kabinetten dit in een kort tijdsbestek wisten uit te voeren”.

28. De verwerende partij werpt op dat het middel “een motiveringskritiek [lijkt] te betreffen” aangaande de beslissing tot weigering van de openbaarmaking van de geviseerde correspondentie in de tijdsperiode van 2 oktober 2019 tot 9 oktober 2020”, en dat daaruit volgt dat die kritiek niet kan leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing tot weigering van de openbaarmaking van de geviseerde correspondentie die steunt op andere motieven.

De Beroepsinstantie steunt het onredelijk karakter van de aanvraag in essentie op de vaststelling dat het kabinet van de betrokken minister

over te weinig mankracht beschikt om het enorme werk voor de screeningsopdracht waartoe de inwilliging van het verzoek aanleiding zou geven, uit te voeren. Minstens zou de normale werking van het kabinet erdoor in het gedrang komen. Deze werklast wordt dan nog eens afgewogen tegen de diverse bevoegdheden van het betrokken ministerie en de daarmee gepaard gaande opdrachten en taken van de kabinetsmedewerkers, alsook de bijzondere inspanningen die zij op heden leveren in het kader van de bestaande gezondheidscrisis.

Wat de waarachtigheid van de aangevoerde werklast betreft, komt het in de eerste plaats aan de verwerende partij, en niet aan de Raad van State, toe om na te gaan hoeveel tijd er vereist is om aan de aanvraag tot openbaarheid te voldoen.

De detailkritiek op de motivering in de bestreden beslissing kan niet worden bijgetreden. Waar de verzoekende partij betoogt dat de bestreden beslissing onvoldoende en onvoldoende precies en concreet aangeeft waarom de openbaarmaking onredelijk is, steunt het middel op een verkeerde lezing van artikel II.33, 1°, van het Bestuursdecreet. Die bepaling doelt immers niet op het kennelijk onredelijk karakter van de openbaarmaking, maar van de aanvraag. Voorts wordt in de bestreden beslissing een geheel van elementen aangebracht om het kennelijk onredelijk karakter van de aanvraag te onderbouwen. De bestreden beslissing houdt tevens rekening met de inzetbaarheid van het aantal personeelsleden. Een eenvoudige lezing van het bestreden besluit leert ook dat wel degelijk aannemelijk wordt gemaakt waarom een grondige en gedetailleerde screening aan de orde is. Een expliciete inschatting van het aantal werkuren is geen wettigheidsvereiste om tot de toepassing van artikel II.33, 1°, van het Bestuursdecreet te kunnen besluiten. Ook de kritiek dat niet wordt verduidelijkt waarom het kabinet over te weinig personeel beschikt, is niet relevant ten aanzien van de conclusie dat het inwilligen van de aanvraag een enorm en overdreven tijdrovend werk zou inhouden voor de betrokken instantie waardoor de normale werking ervan in het gedrang zou komen. Ten slotte is het niet omdat een ruimere aanvraag, op het vlak van tijd en aantal correspondenten, denkbaar is, dat een aanvraag niet kennelijk onredelijk kan zijn.

Beoordeling

29. Het middel heeft uitsluitend betrekking op de ongegrondverklaring door de verwerende partij van het administratief beroep van de verzoekende partij in de mate dat het betrekking heeft op de gevraagde correspondentie “voor de tijdsperiode 2 oktober 2019 tot en met 9 oktober 2020”.

30. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt:

“Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134”.

Het Grondwettelijk Hof heeft uit de algemene omschrijving die artikel 32 van de Grondwet hanteert, afgeleid dat de grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten heeft ingeschreven als een grondrecht. Uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Ze moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (GwH 25 maart 1997, nr. 17/97, B.2.1 en 2.2; GwH 15 september 2004, nr. 150/2004, B.3.2). De Raad van State sluit zich aan bij die rechtspraak.

Artikel 32 van de Grondwet wordt verder geconcretiseerd in artikel II.26 van het Bestuursdecreet. Luidens deze bepaling regelt hoofdstuk 3 ‘Toegang tot bestuursdocumenten’ van titel II van het Bestuursdecreet het recht om bestuursdocumenten te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, vermeld in artikel 32 van de Grondwet, om uitleg te krijgen bij bestuursdocumenten en om persoonsgegevens in bestuursdocumenten te laten verbeteren.

Artikel II.31, eerste lid, van het Bestuursdecreet voorziet in een principieel recht op openbaarmaking:

“De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, zijn verplicht aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen, of er uitleg over te verschaffen.”

Onder titel II, Hoofdstuk 3, afdeling 3 van het Bestuursdecreet worden de uitzonderingen op dit recht geregeld.

Elk beroep op een uitzonderingsbepaling moet concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak. Geen enkele uitzonderingsgrond kan de grondslag vormen om aan een bestuurd systematisch de openbaarheid van bestuur te weigeren.

31. Het te dezen toepasselijke artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet bepaalt onder meer dat de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag mogen afwijzen als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft, tenzij het belang van de openbaarheid primeert.

32. Uit de motivering van de bestreden beslissing komt naar voor dat de Beroepsinstantie het oordeel van het betrokken kabinet dat de aanvraag kennelijk onredelijk blijft, bijtreedt, om de reden dat “het verzamelen en de screening van al die documenten met het oog op eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden een enorm en overdreven tijdrovend werk zou inhouden voor de betrokken instantie”.

Waar de Beroepsinstantie nog onder meer uiteenzet dat het zeer zeker een enorm intensief en tijdrovend werk zou zijn om de grote hoeveelheid aan documenten te verzamelen door de talrijke kabinetsmedewerkers “en dan nog eens te gaan screenen op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden” wordt bevestigd dat de opdracht voor het betrokken kabinet omvangrijk is, maar wordt niet aangetoond dat die opdracht ook onredelijk zou zijn.

De omvang en slagkracht van de betrokken instantie en de inzetbaarheid van het aantal personeelsleden voor de kwestieuze opdracht komen als essentieel voor om de redelijkheid van de opdracht te beoordelen. In de bestreden beslissing wordt gewezen op de “wellicht” grote hoeveelheid aan documenten te verzamelen door de kabinetsmedewerkers. Dat met de aanvraag “wellicht” een grote hoeveelheid aan documenten te verzamelen valt, vormt geen afdoende motivering om tot de onredelijkheid van de voorliggende aanvraag te besluiten. De Beroepsinstantie besluit verder ook dat het kabinet over “te weinig mankracht beschikt om het enorme werk voor deze screeningsopdracht uit te voeren”. De bestreden beslissing zegt evenwel niets over hoeveel mankracht dan wel voor de opdracht kan of moet worden ingezet. Zonder een concrete beoordeling van de inzetbaarheid van het aantal personeelsleden voor de desbetreffende opdracht, kan echter niet worden besloten dat het kabinet over te weinig mankracht voor de uitvoering ervan beschikt.

Voorts blijkt noch uit de motieven van het bestreden besluit, noch uit het administratief dossier waarom concreet een “grondige en gedetailleerde screening” van een grote hoeveelheid documenten aan de orde zou zijn. Dat het kabinet moet screenen op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden is eigen aan een verzoek tot openbaarmaking en is op zich niet veelzeggend over het onredelijk karakter ervan.

De Beroepsinstantie wijst op de “omvang” van het verzoek en de “wellicht grote hoeveelheid aan documenten”. Nog daargelaten dat de omvang van de aanvraag op zich het onredelijk karakter ervan niet vermag te verantwoorden, wordt vastgesteld dat de bestreden beslissing nergens de omvang van het verzoek concreet beoordeelt. De Beroepsinstantie komt niet verder dan de stelling dat wordt gevraagd naar alle documenten en correspondentie die kunnen worden beschouwd als milieu-informatie en/of energiebeleid, zonder enige beperking qua thema of onderwerp. Zij betreft in haar beoordeling echter niet het feit dat het documenten en correspondentie betreft met betrekking tot zes met naam genoemde (rechts)personen of instanties.

Een en ander klemmt des te meer nu blijkt dat andere kabinetten wel in staat zijn geweest om succesvol gevolg te geven aan gelijkaardige aanvragen vanwege de verzoekende partij. De omstandigheid dat de betrokken aanvraag niet werd beperkt tot een opsomming van 19 thema's, zoals het geval was bij gelijkaardige aanvragen bij andere instanties, doet daaraan in dit geval geen afbreuk. In combinatie met de aard van de met naam genoemde correspondenten waaromtrent informatie wordt gevraagd, valt immers niet in te zien dat de opgevraagde informatie op nog andere thema's betrekking kan hebben dan deze die in de gelijkaardige verzoeken werden opgesomd en eveneens veeleer ruim zijn opgevat (bv. 'technologische neutraliteit' of 'decarbonisatie').

Bovendien licht de verzoekende partij in haar verzoek uitdrukkelijk toe dat "het doel van het verzoek is om een beeld te vormen over de linkers tussen de olie-industrie in België, de Vlaamse minister van Financiën en de leden van zijn kabinet". De vraag van de verzoekende partij naar "alle documenten en correspondentie [...] die kunnen beschouwd worden als milieu-informatie en/of energiebeleid" werd door deze toelichting en het doel van het verzoek dan ook impliciet doch zeker beperkt.

Tevens duidt de Beroepsinstantie op het "overdreven tijdrovend werk" dat de aanvraag zou inhouden voor de betrokken instantie. Een concrete beoordeling van de tijdsbesteding wordt in de bestreden beslissing evenwel niet gemaakt. Er valt derhalve niet in te zien op welke specifieke gronden de Beroepsinstantie kon besluiten dat de tijd die aan de aanvraag besteed zou moeten worden "overdreven tijdrovend" zou zijn.

De verwijzingen naar "de diverse bevoegdheden en de daarmee gepaard gaande opdrachten en taken" van het kabinet en naar "de uitdagingen die de huidige gezondheidscrisis met zich meebrengt" zijn voorts te vaag en algemeen, en niet concreet toegespitst op het voorliggende geval om de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag aan te tonen.

Het vierde middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie - afdeling openbaarheid van bestuur van 4 december 2020 in zoverre het beroepschrift van Greenpeace Belgium vzw van 5 november 2020 tegen de ontstentenis van beslissing van het kabinet van Vlaams minister Diependaele, in de mate dat het betrekking heeft op de gevraagde correspondentie van 2 oktober 2019 tot en met 9 oktober 2020, als ongegrond wordt beschouwd.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig december tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams